ANNALES
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA
VOL. XXXVII SECTIO H 2003

Katedra Polityki Transportowej, Uniwersytet Gdański

WŁODZIMIERZ RYDZYKOWSKI

Dostosowanie polskich przedsiębiorstw transportowych do warunków Unii Europejskiej

Adjusting the Polish transporting enterprises to the conditions of the European Union

I. Działania Polski w procesie dostosowania do warunków UE w sferze transportu dotyczą trzech głównych dziedzin:

* harmonizacji norm i przepisów prawnych,
* dostosowania infrastruktury transportowej,
* modernizacji krajowych przedsiębiorstw transportowych.

Dostosowanie polskich przedsiębiorstw transportowych do warunków funkcjonowania i konkurencji europejskiej wydaje się problemem najtrudniejszym do realizacji. Z porównania wynika bowiem, że krajowe podmioty transportowe różnią się znacznie od zachodnioeuropejskich także w przypadku:

* systemów ekonomiczno-finansowych,
* sposobów kształtowania wewnętrznych systemów informacyjnych.

Systemy ekonomiczno-finansowe są odbierane przez jednostki gospodarcze transportu jako „warunki zadane". Zwłaszcza duże i średnie przedsiębiorstwa przewozowe mają trudności samodzielnego kształtowania i realizowania gospodarki finansowej. Dotyczy to głównie:

* ukształtowania zasad finansowania odtwarzania potencjału przewozowego,
* możliwości generowania zysku brutto wobec systemu podatkowego słabo dostosowanego do normatywnego rachunku kosztów własnych,
* zasad podziału zysku netto wobec konieczności pogodzenia potrzeb bieżących i długookresowych.

Obecny system podatkowy zniechęca do akumulowania zysku w celu zwiększania zdolności przewozowej lub unowocześniania technologicznego taboru. Do inwestowania zniechęcają ponadto ceny zakupu taboru, bankowe

stopy kredytowe oraz brak stabilizacji, jeśli chodzi o regulacje prawne i podatkowe. Funkcjonowanie i konkurowanie przedsiębiorstw transportowych na zliberalizowanych rynkach międzynarodowych wymaga stworzenia systemu podatkowo-finansowego, zachęcającego do samodzielnego inwestowania w potencjał wytwórczy.

Niewiele przedsiębiorstw polskich prowadzi badania rynku zarówno krajowego, jak i międzynarodowego. Tymczasem proces integracji z krajami Unii Europejskiej wiąże się z koniecznością monitorowania rynku i gromadzenia informacji. Pełna i aktualna informacja rynkowa może się przyczynić do intensyfikacji produkcji oraz wzrostu gospodarczego poszczególnych przedsiębiorstw. Słabo są wykorzystywane strategie marketingowe i nowoczesne sposoby zarządzania.

Nie można liczyć na to, że wciąż będzie się utrzymywała przewaga kosztowa polskich firm samochodowych nad firmami Wspólnoty, wynikająca z niższych kosztów robocizny w Polsce i niższych cen usług. Poziom wynagrodzeń za pracę wraz z narzutami jeszcze długo pozostanie niższy w Polsce niż np. w Niemczech, Francji czy Holandii, ale różnica tego poziomu będzie się zmniejszała, czemu będzie towarzyszył wzrost produktywności zachodnich firm samochodowych.

Problemami wyjątkowo trudnymi do rozwiązania są:

* konieczność pozbycia się zbędnego majątku i ograniczenie zatrudnienia do poziomu wynikającego z długofalowej prognozy rynkowej,
* konieczność zaostrzenia rygorów pracy, egzekwowania coraz bardziej surowych norm ekologicznych, sanitarnych i technicznych,
* traktowanie priorytetowo inwestycji infrastrukturalnych w europejskich korytarzach transportowych na terenie Polski w stosunku do inwestycji o znaczeniu regionalnym i lokalnym.

Pisząc o dostosowaniu się polskich przedsiębiorstw do warunków UE należy poczynić pewną kostatację. Otóż polityka transportowa UE zmierza do zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego czemu ma sprzyjać działalność transportowa. Podmiotem tak pojmowanej polityki jest cały rynek, a nie tylko jego wyizolowana część w postaci strony podażowej, czyli przewoźników. W związku z tym należy odejść od dogmatu o nadrzędnym interesie przedsiębiorstw transportowych. Są one jedynie usługodawcami i jeżeli są dochodowe płatnikami podatków. Bardziej istotne jest zapewnienie właściwej obsługi klientom usług transportowych. Warto pamiętać, że regulacja rynku transportowego UE polega m.in. na likwidacji nadpodaży (np. w żegudze śródlądowej), a nie wyłącznie na ochronie interesów przewoźników.

Należy zgodzić się z tezą, że wraz z upodabnianiem się gospodarki Polski do gospodarek państw Unii Europejskiej spadać będzie zapotrzebowanie na przewozy, z uwagi na mniejszą jej transportochłonność. Spodziewany wzrost gospodarczy nie przekładać się będzie na równoczesny wzrost przewozów. Z drugiej jednak strony w wyniku akcesji do Unii wzrosną skokowo obroty

handlowe Polski ze „starymi" państwami członkowskimi. Szacuje się, że na przykład obroty Polski z Niemcami mogą wzrosnąć nawet o 30%. Tę wymianę w większości obsłuży transport drogowy, gdyż ani kolej, ani droga przez porty morskie nie stanowią obecnie realnej alternatywy dla tej gałęzi. Oznacza to wzmożony ruch na i tak już zatłoczonych drogach, ale także szansę dla przewoźników drogowych. Od kilku lat przewoźnicy polscy i zachodnioeuropejscy toczą spór o to, kto zyska a kto straci w wyniku poszerzenia Unii. Obie strony utwierdzają się w przekonaniu, że będą pokrzywdzone. W rezultacie kraje członkowskie pod naciskiem Niemiec i Austrii wymogły okres przejściowy w dostępie do swojego rynku przewozów kabotażowych, zaś przewoźnicy polscy dowodzą, że po akcesji wyrugowani zostaną nawet z przewozów krajowych przez silniejszych kapitałowo i organizacyjnie przewoźników zachodnich. Prawda jest taka, że zarówno obawy jednej, jak i drugiej strony są mocno przesadzone. Przewoźnicy polscy nie zagrożą rynkom wewnętrznym państw Unii, gdyż w przewozach międzynarodowych działając w oparciu o zlecenia spedycyjne znacznie bardziej zainteresowani są ładunkiem powrotnym do kraju niż przewozem kabotażowym, zaś przewoźnicy zachodni nie będą zainteresowani słabo płatnymi przewozami wewnątrz Polski. Ponadto, w kontekście zgłaszanych obaw przed przewoźnikami z Litwy, Łotwy czy Estonii, należy pamiętać, że w okresie przejściowym ograniczony będzie także dostęp do przewozów kabotażowych wewnątrz Polski.

Niewątpliwą korzyścią będzie zniesienie ograniczeń dotyczących tzw. dużego kabotażu to znaczy przewozów wykonywanych pomiędzy krajami Unii, co podniesie efektywność przewozów międzynarodowych wykonywanych przez naszych przewoźników. Ponadto pomimo szeregu argumentów podważających poniższą tezę przewoźnicy polscy, z uwagi na niższe koszty społeczne, jeszcze długo będą tańsi, a więc bardziej konkurencyjni od przewoźników unijnych. Osobiście jestem głęboko przekonany, że po akcesji przewozy międzynarodowe polskich przewoźników drogowych wzrosną zauważalnie, a ich efektywność ulegnie poprawie. Warto w tym miejscu dodać, że szereg usług logistycznych, takich jak przewozy kurierskie, realizowanych przy pomocy transportu drogowego zyska niepowtarzalną szansę rozwoju.

Warto przypomnieć, że liberalizacja dostępu do rynku usług transportowych w roku 1989 miała największy oddźwięk w transporcie drogowym. Przełamany został monopol firm państwowych, zwiększyła się oferta, zaś w wyniku powstałej konkurencji, spadły ceny. Szybko ukształtował się rynek konsumenta. Pojawiły się także zjawiska niepożądane. Spadła jakość i bezpieczeństwo przewozów, mnożyły się przypadki nieuczciwej konkurencji. Rynek krajowych przewozów ładunków transportem drogowym, z nie do końca zrozumiałych powodów, pozostawał nieuregulowany przez 12 lat. Konieczność dostosowania polskiego prawa do standardów europejskich sprawiła, że dopiero w 6 września 2001 r. Sejm przyjął **ustawę o transporcie drogowym** (Dz.U. nr 125, poz. 1371) która

zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2002 r. Ustawa należy do grupy ustaw europejskich, co oznacza, że jest aktem prawnym dostosowującym polskie prawo do *acquis communautaire*[1]. Ustawa kompleksowo uregulowała krajowe i międzynarodowe przewozy drogowe z wyłączeniem przewozu rzeczy pojazdami o masie całkowitej poniżej 3,5 tony i niezarobkowego przewozu osób pojazdami przeznaczonymi do przewozu do 9 osób wraz z kierowcą. Ustawa dotyczy dwóch głównych obszarów: *dostępu do zawodu przewoźnika* i *dostępu do rynku*. Reguluje także przewozy na potrzeby własne oraz powołuje Inspekcję Transportu Drogowego, której zadaniem jest kontrola przestrzegania przepisów[2].

Dostęp do rynku czyli podejmowanie zarobkowego wykonywania transportu drogowego wymaga licencji udzielanej na czas oznaczony od 2 do 50 lat. Licencję można otrzymać wówczas kiedy:

* właściciele lub członkowie organu zarządzającego spełniają wymogi dobrej reputacji, czyli nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za określone w ustawie przestępstwa i zostali uznani za zdolnych do wykonywania zawodu przewoźnika na podstawie odrębnych przepisów;
* przynajmniej jedna z osób zarządzających przedsiębiorstwem legitymuje się certyfikatem kompetencji zawodowych;
* przedsiębiorstwo posiada zabezpieczenie finansowe w wysokości określonej w ustawie;
* przedsiębiorca sam wykonujący przewozy i zatrudnieni przez niego kierowcy posiadają świadectwa kwalifikacji określone przepisami o ruchu drogowym oraz nie byli skazani prawomocnym wyrokiem za określone w ustawie przestępstwa;
* przedsiębiorca bądź przedsiębiorstwo posiada tytuł prawny do dysponowania pojazdem lub pojazdami spełniającymi wymogi techniczne określone ustawą o ruchu drogowym.

Istotnym kryterium określającym *zasady dostępu do zawodu przewoźnika* jest wymóg posiadania przynajmniej przez jedną osobę kierującą przedsiębiorstwem *certyfikatu kompetencji zawodowych*. Certyfikat ten można otrzymać po zdaniu do 1 stycznia 2004 r. pisemnego egzaminu. Przedsiębiorca legitymujący się przynajmniej pięcioletnią praktyką w zawodzie poddawany jest jedynie testowi pisemnemu. Osoby nie posiadające praktyki w zawodzie zdają dodatkowe zadania. Zakres zagadnień objętych egzaminem określony został rozporządzeniem Ministra Infrastruktury. Certyfikaty odnoszą się odrębnie do przewozu osób i rzeczy oraz przewozów krajowych i międzynarodowych, przy czym

[1] Ustawa została skonstruowana na podstawie obowiązującej w UE Dyrektywy 98/76/CE z 1.10.1998 r., będącej modyfikacją Dyrektywy 96/26/CE z 29.04.1996 r. o dostępie do zawodu przewoźnika rzeczy i osób transportem drogowym oraz wzajemnym uznawaniu dyplomów, certyfikatów i innych dokumentów.

[2] A. Skala-Poźniak: *Zarobkowy transport drogowy w świetle nowej ustawy*, „Przegląd Komunikacyjny" 2001, nr 11.

certyfikat na przewozy międzynarodowe jest jednocześnie certyfikatem na przewozy krajowe.

Nadal obowiązywać będą, określone umowami międzynarodowymi, zezwolenia na wjazd do innych krajów zarówno w przewozach osób, jak i rzeczy. Minister może odmówić wydania licencji w razie braku możliwości zapewnienia wystarczającej ilości zezwoleń zagranicznych lub w przypadku stwierdzenia sytuacji kryzysowej na rynku transportowym. Sytuacja kryzysowa rozumiana jest jako stała nadwyżka podaży nad popytem, powodująca zagrożenie dla stabilności lub przetrwania znacznej liczby przedsiębiorstw transportu drogowego.

Ustawa szczegółowo reguluje zasady zmian w licencji, jej wygaśnięcia lub cofnięcia. Podobnie szczegółowo uragulowano zasady udzielania, zmian, wygaśnięcia lub cofnięcia zezwoleń międzynarodowych w przewozach osób i rzeczy. W krajowych regularnych i regularnych specjalnych przewozach osób wymagane jest zezwolenie mające na celu koordynację tych przewozów. Ustawa reguluje zasady wydawania, odmowy, wygaśnięcia lub cofnięcia zezwolenia. W przewozach na potrzeby własne (niezarobkowych) wymagane jest posiadanie zaświadczenia, które upoważnia do wykonywania tych przewozów.

W rozdziale 9. ustawy szczegółowo określono *zasady funkcjonowania Inspekcji Transportu Drogowego*. Do jej zadań należy m.in. kontrola: dokumentów związanych z wykonywaniem transportu drogowego, dokumentów przewozowych, ruchu drogowego, w tym stanu technicznego pojazdów, przestrzegania przepisów dotyczących prowadzenia pojazdu i czasu pracy kierowcy, a także szczegółowych zasad i warunków transportu zwierząt. Kontrolą zostali objęci przedsiębiorcy i kierowcy wykonujący zarobkowy i niezarobkowy transport drogowy.

Osobne miejsce w części dotyczącej nadzoru i kontroli poświęcono *monitorowaniu i kontroli rynku transportu drogowego*. Ustawa przewiduje, że organy udzielające licencji będą zobowiązane do przekazywania dwa razy w roku Ministrowi Infrastruktury informacji o liczbie i zakresie udzielonych licencji i zezwoleń. Analogiczny obowiązek będzie ciążył na jednostkach egzaminujących w zakresie certyfikatów kompetencji zawodowych. Informacje uzyskane dzięki nowym zapisom ustawy pozwolą na monitorowanie rynku i jego szczegółową analizę, bowiem do wejścia w życie omawianej ustawy wszelkie oceny rynku transportu drogowego opierały się na szacunkach.

Rynek przewozów drogowych kształtowany jest także przez wymóg wniesienia *opłat za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych*. Opłaty takie obowiązują wszystkich przedsiębiorców wykonujących zarobkowy i niezarobkowy transport drogowy na terenie Polski z wyłączeniem przewozów taksówkami, po autostradach płatnych, transportu kombinowanego oraz zbiorowego transportu miejskiego. Stawki opłaty uzależnione są od czasu przejazdu po drogach krajowych, rodzaju pojazdu samochodowego, jego dopuszczalnej masy całkowitej, liczby osi oraz poziomu emisji spalin. Kolejnym elementem kształ-

tującym omawiany rynek jest ustawa o czasie pracy kierowców wynikająca z ratyfikacji przez Polskę konwencji AETR[3]. W wyniku wejścia w życie tej ustawy zwiększą się koszty osobowe z uwagi na konieczność zatrudnienia większej ilości kierowców.

Ustawa o transporcie drogowym spotkała się z tradycyjnie złym przyjęciem przez środowisko przewoźników, którzy upatrują w niej kolejnego przejawu fiskalizmu państwa. Jednak mało istotne uwagi zgłaszane przez to środowisko nie są w stanie podważyć idei samej ustawy. Przyjmując rozwiązania europejskie w zakresie dostępu do rynku (licencje) oraz dostępu do zawodu przewoźnika (certyfikaty kompetencji zawodowych) **ustawa chroni** uczciwych, rzetelnych i profesjonalnych przewoźników. Po serii katastrof autobusowych nie trzeba udawadniać, że ważny jest nie tylko stan techniczny pojazdów, lecz także normy pracy kierowców zgodne ze standardami europejskimi. Można więc uznać, że wysiłek legislacyjny podjęty w celu harmonizacji naszego prawa ze standardami Unii Europejskiej w istocie przyczynia się do porządkowania bardzo chaotycznego dotychczas rynku transportu drogowego w Polsce. Jest to, moim zdaniem, niewątpliwa korzyść uzyskana przez nasz kraj jeszcze przed akcesją.

Próbując określić kierunki rozwoju rynku przewozów drogowych w Polsce można założyć, że w wyniku zwiększonych obrotów handlowych z krajami Unii Europejskiej, przewozy międzynarodowe polskich przewoźników drogowych wzrosną zauważalnie, a ich efektywność ulegnie poprawie. Warto w tym miejscu dodać, że szereg usług logistycznych, takich jak przewozy kurierskie, realizowanych przy pomocy transportu drogowego, zyska szansę rozwoju.

Jak wcześniej stwierdziłem w procesie upodabniania się gospodarki polskiej do gospodarek państw Unii spadnie zapotrzebowanie na przewozy, czyli transportochłonność. Spadek ten w najmniejszym stopniu dotknie przewozy drogowe ładunków. Wynika to z faktu wzrostu zapotrzebowania na przewozy drobnych partii ładunkowych, o większej wartości, realizowanych „na czas" i „od drzwi do drzwi". Wzrosną zatem wymagania w stosunku do firm przewozowych, które powinny przekształcać się w firmy logistyczne, oferujące usługi kompleksowe. Nie ulega wątpliwości, że z uwagi na zwiększone wymogi formalne (licencje, certyfikaty) oraz wzrost kosztów działalności część drobnych przewoźników zaprzestanie działalności bądź przeniesie działalność do szarej strefy fikcyjnych przewozów na potrzeby własne. Mniejsza liczba przedsiębiorstw transportu drogowego oznaczać może w przyszłości zmianę konkurencji cenowej w konkurowanie jakością. Należy przypuszczać, że nawet po akcesji do

[3] Ustawa o czasie pracy kierowców z 24 sierpnia 2001 r. (Dz.U. nr 123, poz. 1354) miała wejść w życie 1 stycznia 2003 r., lecz ze względu na serię wypadków autobusowych latem 2002 r. Minister Infrastruktury zarządził jej wcześniejsze wprowadzenie.

Unii Europejskiej polscy przewoźnicy drogowi zachowają przewagę konkurencyjną z uwagi na niższe koszty socjalne.

Odmiennie przedstawiać się będzie sytuacja w drogowym transporcie osób. Z uwagi na stały spadek popytu na te przewozy, wynikający ze wzrostu motoryzacji indywidualnej z jednej strony oraz ubożenia części społeczeństawa z drugiej, należy przypuszczać, że największe zmiany zajdą na rynku przedsiębiorstw PKS. Należy zgodzić się z opinią, że w nowych warunkach niektóre z nich zaprzestaną działalności[4]. W tym segmencie rynku bardzo wskazana byłaby konsolidacja działalności, jaką można już zaobserwować w pasażerskich przewozach międzynarodowych (powstanie firmy *Eurolines*).

II. Przechodząc do oceny szans transportu kolejowego, podkreślić należy niewątpliwe osiągnięcie, jakim była całkowita harmonizacja prawa dotyczącego tej gałęzi z rozporządzeniami i dyrektywami Unii. Próbując dokonać oceny realizacji ustawy z perspektywy końca 2002 roku stwierdzić należy, że osiągnięto tylko nieliczne cele w niej określone. Komercjalizacja PKP została przeprowadzona w trybie i terminie określonym w ustawie. W grudniu 2000 roku sporządzono akt komercjalizacji PKP a następnie dokonano wpisu PKP S.A. do rejestru handlowego. Podobnie restrukturyzacja organizacyjna przeprowadzona została zgodnie z planem w 2001 roku. Utworzono spółki PKP Cargo S.A., PKP Intercity sp. z o.o., PKP Przewozy Regionalne Sp. z o.o. oraz PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. Wcześniej (w 2000 r.) utworzono trzy przedsiębiorstwa, które docelowo będą również właścicielami infrastruktury. Są to: PKP Warszawska Kolej Dojazdowa (WKD Sp. z o.o.), PKP Szybka Kolej Miejska (SKM Sp. z o.o.) i PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa (LHS Sp. z o.o.). W latach 2000 i 2001 utworzono także szereg spółek w obszarach pomocniczych i towarzyszących działalności kolejowej. PKP S.A. wniosła do utworzonych przez siebie spółek składniki majątku ruchomego. Majątek nieruchomy, głównie z uwagi na nie uregulowany stan prawny, został spółkom wydzierżawiony[5].

Nie udało się przeprowadzić, kluczowej z punktu widzenia powodzenia całej reformy, restrukturyzacji finansowej. PKP S.A. nie udało się wyemitować obligacji planowanych jako główny instrument restrukturyzacji zadłużenia. Kredyty pozyskane z EBOiR, Banku Światowego oraz banków komercyjnych okazały się niewystarczające w celu przywrócenia płynności finansowej spółki. W efekcie zadłużenie zamiast maleć, rosło. Biorąc pod uwagę skumulowaną stratę, która pod koniec 2002 r. przekroczyła 8 mld. zł., oraz potrzeby związane z pokryciem straty wynikającej z działalności PKP Przewozy Regionalne wydaje

[4] H. Polewska-Dorozik, A. Skala-Poźniak, D. Zalewski: *Przedsiębiorstwa Państwowej Komunikacji Samochodowej wobec liberalizacji rynku przewozów pasażerskich*, „Problemy Ekonomiki Transportu" 2000, nr 4.

[5] *Informacja o stanie realizacji ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego PKP. Kierunki działań grupy PKP na lata 2002-2006*, PKP S.A., Warszawa, marzec 2002 r.

się, że PKP S.A. będzie musiała wyemitować i uzyskać gwarancje Skarbu Państwa na wyższą od założonej w ustawie kwotę obligacji. Należy dodać, że w latach 2001 i 2002 PKP S.A. nie otrzymała w całości środków budżetowych przewidzianych na dotowanie przewozów pasażerskich.

Nie osiągnięto także celu jakim była restrukturyzacja majątkowa. W okresie od wejścia w życie przepisów ustawy stopień uwłaszczenia nieruchomości nie uległ zasadniczym zmianom i wynosi około 30% wszystkich nieruchomości. Okazało się bowiem, że jest to proces bardzo złożony, który może potrwać nawet 10 lat. W 2002 roku w urzędach wojewódzkich, w trakcie rozpartywania, były wnioski dotyczące potwierdzenia praw własności do około 16 tys. działek gruntów. Wydaje się, że niski i wolno postępujący proces uwłaszczeń nieruchomości był i pozostaje jedną z głównych przeszkód w dokończeniu restrukturyzacji oragznizacyjnej i wsparcia wpływami ze sprzedaży nieruchomości, procesów restrukturyzacji finansowej.

Pomyślnie przebiegał w 2001 roku proces restrukturyzacji zatrudnienia. W okresie do grudnia 2001 r. oraz w grudniu 2001 r. z realizacją odpraw w styczniu 2002 r. zwolniono ponad 22 tys. pracowników. Środki na odprawy pochodziły z kredytów EBOiR, Banku Światowego oraz zasobów własnych PKP S.A. Ponadto blisko 900 osobom udzielono w 2001 r. urlopu kolejowego, zaś z pakietu aktywizacji zawodowej skorzystało 12,7 tys. osób. Po zwolnieniach w 2002 roku w spółkach PKP pracowało około 150 tys. osób. Restrukturyzację zatrudnienia można by ocenić jako sukces, gdyby nie dalszy spadek przewozów zarówno ładunków, jak i pasażerów w latach 2001-2002. W rezultacie główny cel, jakim było dostosowanie wielkości zatrudnienia do rozmiarów prowadzonej działalności gospodarczej, ciągle nie został zrealizowany. Należy zaznaczyć, że Fundusz Własności Pracowniczej tworzony był zgodnie z przepisami ustawy.

Jak wynika z powyższego przeglądu restrukturyzacja kolei przebiegała niezwykle opornie. W połowie 2002 r. pojawiły się głosy, że podział PKP na wiele spółek okazał się błędem, gdyż kolejom zagroziło bankructwo. W tej sytuacji ratunkiem byłaby ponowna konsolidacja, a później podział na trzy sektory: infrastruktury, przewozów pasażerskich oraz towarowych. Pogląd taki podzielał także były minister transportu, za którego kadencji przewozy zaczęły spadać oraz przyjęto ustawę wprowadzającą koncesjonowanie przewoźników. Wydane koncesje (przez następnego ministra) nie mogły być wykorzystane, gdyż nie określono zasad dostępu do infrastruktury, która pozostawała w tym okresie własnością PKP. Komentując powyższy pogląd należy stwierdzić, że w Europie narodowe przedsiębiorstwa zaczynają się łączyć w ponadnarodowe grupy. Polska wykorzystuje model zastosowany przez Deutsche Bahn A.G., który pomimo początkowych przeszkód, funkcjonuje dobrze. Trzeba jednak przypomieć, że restrukturyzację kolei niemieckich rozpoczęto od umorzenia wszystkich długów, ustalono zasady inwestowania w infrastrukturę oraz prowadzenia przewozów regionalnych.

Próbując dokonać oceny efektów reformy PKP trudno nie podzielić poglądu, że nie była ona dokładnie przemyślana. Nie zlikwidowano faktycznego monopolu PKP, nie uporządowano przepływów pieniędzy pomiędzy spółkami wewnątrz grupy PKP, nie dokonano racjonalizacji kosztów. W rezultacie strata grupy PKP po pierwszych pięciu miesiącach 2002 roku wyniosła 509,2 mln zł. Strata ta była wprawdzie mniejsza o 193,8 mln niż w analogicznym okresie poprzedniego roku, ale zwiększył się łączny dług PKP (zobowiązania krótkoterminowe i długoterminowe).

Rozwiązania ustawowe dotyczące finansowania przewozów regionalnych, nie sprawdziły się również, bowiem nie przewidziano rozwiązań w sytuacji gdy dotacja nie została przekazana w całości. Obecnie przewoźnik wykonuje usługi mające charakter służby publicznej ponosząc straty, co powoduje likwidację kolejnych linii. W rezultacie jakość i dostępność przewozów regionalnych są coraz gorsze, powodując marginalizację gospodarczą całych obszarów kraju.

W dyskusjach, jakie toczyły się pod koniec 2002 roku nad zmianami w programie restrukturyzacji PKP była rozważana likwidacja spółki matki po zakończeniu tworzenia spółek zależnych. Jednocześnie władze PKP uważały, że do roku 2006 PKP Polskie Linie Kolejowe powinny pozostać w grupie PKP. Zarządzająca siecią kolejową firma jest jedną z nielicznych, a w niektórych propozycjach jedyną, która miałaby na stale pozostać własnością skarbu państwa. PKP, posiadając kotrolę nad PLK, miałyby jednocześnie kontrolę nad stawkami za dostęp do sieci ustalanymi przez tę firmę. Będzie to miało szczególne znaczenie, gdy po 2004 r. po polskich torach będą mogli jeździć obcy przewoźnicy.

Modyfikacja programu przewiduje również uproszczenie procedur uwłaszczania gruntów zarządzanych przez PKP, a nie należących do firmy. Uproszczone procedury miałyby obowiązywać przy przejmowaniu przez PKP gruntów wcześniej skomunalizowanych. Problemem pozostaną te grunty, do których skarb państwa nie ma tytułu własności. Te nieruchomości PKP będą nadal musiały przejmować na drodze sądowej. Wersja programu restrukturyzacji PKP rozważana pod koniec 2002 roku przewidywała ponadto zmniejszenie zatrudnienia do 130 tys. osób, a nie jak wcześniej zakładano do 142 tys. Pracownicy odchodziliby z PKP na podobnych zasadach, jak osoby zwalniane wcześniej, to znaczy otrzymywaliby odprawy ze środków pochodzących z kredytu Banku Światowego.

Największym problemem związanym z restrukturyzacją PKP nadal pozostawała kwestia przewozów regionalnych, realizowanych na zlecenie samorządów wojewódzkich przez spółkę PKP Przewozy Regionalne. Po 10 miesiącach 2002 roku strata tej spółki wynosiła 800 mln zł. Jednym z głównych powodów problemów firmy pozostawała skala dotacji do przewozów – znacznie mniejsza w stosunku do przepisów ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji PKP. W tej sytuacji PKP Przewozy Regionalne miały do wyboru likwidowanie połączeń nierentownych lub finansowanie ich długiem.

Znacznie lepiej kształtowała się sytuacja w PKP Cargo S.A., która po 10 miesiącach 2002 roku odnotowała zysk w wysokości 163,8 mln zł. Spółka nie zalegała z płatnością do budżetu, ZUS-u a także wywiązywała się z innych zobowiązań publiczno-prawnych. Starała się na bieżąco realizować zobowiązania handlowe. Na początku 2002 r. rozpoczęto działania zmierzające do odzyskania rynku utraconego na rzecz przewoźników drogowych. Wprowadzono nowe taryfy promocyjne, które miały powstrzymać spadek przewozów. Realistycznie ustalony plan przewozów w 2002 r. na około 150 mln ton, nieznacznie przekroczono. Udało się zrealizować plan kosztów i w rezultacie przekroczono także prognozowaną kwotę zysku netto.

W połowie 2002 r. przedstawiono plan strategii rozwoju PKP Cargo, który zakłada, że spółka ta stanie się centralnym podmiotem grupy kapitałowej, którą zamierza stworzyć. Mają do niej wejść firmy spedycyjne, spółki zarządzające centrami logistycznymi oraz operatorzy strategicznych bocznic kolejowych. Chodzi o stworzenie układu, który po wejściu Polski do UE zapewni grupie konkurencyjność. Plan przewiduje utworzenie ośmiu nowych centrów logistycznych oraz 60 punktów koncentracji towarów. Równie ważnym fragmentem strategii jest zaangażowanie się w spółki zarządzające bocznicami kolejowymi. Zbędny majątek, którym dysponuje PKP Cargo ma zostać zwrócony PKP S.A. lub sprzedany.

Pomimo stosunkowo dobrej sytuacji w PKP Cargo S.A. stwierdzić należy, że brakuje wystarczającej liczby silnych, krajowych kolejowych przewoźników ładunków[6]. Pomimo wydania około 25 koncesji na działalność w zakresie kolejowych przewozów ładunków, firmy prywatne nie rozwijały się z uwagi na protekcjonistyczną, w stosunku do PKP Cargo, politykę Ministerstwa Infrastruktury. Dopiero w połowie 2002 r. PKP PLK, zarządzające infrastrukturą, wydały regulamin określający zasady przyznawania przewoźnikom dostępu do linii. Polityka, polegająca na chronieniu interesów jednego przewoźnika, może doprowadzić do łatwego przejęcia rynku przez silnych przewoźników zagranicznych, którzy nie napotkają w przyszłości oporu ze strony polskich firm prywatnych. Dlatego tak ważna jest szybka prywatyzacja PKP Cargo, która wyzwoli tę spółkę z ograniczeń politycznych i biurokratycznych oraz stworzy warunki do prawdziwej konkurencji na rynku usług kolejowych.

W przyjętym przez UE stanowisku negocjacyjnym w sprawie polityki transportowej strona polska przyjęła, że PKP Cargo zostaną sprywatyzowane w 2004 r. Obietnica prywatyzacji tej spółki miała niewątpliwy wpływ na przyznanie Polsce okresu przejściowego w dostępie do naszej infrastruktury kolejowej. Umowa z UE zakłada, że po akcesji PKP przyzna międzynarodowym przewoźnikom jedynie 20 proc. rocznej zdolności przepustowej polskiej sieci. W pełnym zakresie sieć zostanie udostępniona dopiero w roku 2007 r.

[6] J. Bukowski: *Drugi pakiet kolejowy*, „Polska Gazeta Transportowa" 2002, nr 51-52.

Prywatyzacja PKP Cargo w roku 2004 wydaje się jednak mało prawdopodobna, gdyż proces taki trwać będzie przynajmniej dwa lata, tymczasem do końca 2002 r. nie wybrano doradcy prywatyzacyjnego. Ponadto powodzenie prywatyzacji tej spółki zależy od tego czy zostanie ona poparta działaniami rządu w kierunku ustalenia nowych zasad subsydiowania przewozów regionalnych i opłat za dostęp do infrastruktury.

Niezmiernie istotna pozostaje rola państwa w finansowaniu transportu kolejowego, w szczególności inwestycji infrastrukturalnych i przewozów regionalnych. Jeżeli finansowanie oddbywać się będzie na poziomie 0,4 proc. wydatków budżetowych jak w roku 2002, a nie przynajmniej 2 proc., linie kolejowe będą zamykane zaś przewozy regionalne ograniczane. Ponadto kluczowe znaczenie dla powodzenia spółek przewozowych ma wysokość stawek za dostęp do infrastruktury, które pobiera PKP PLK. Pod koniec 2002 r. PKP S.A. próbując rozładować zatory płatnicze, które powstały pomiędzy spółkami grupy zdecydowały o udzieleniu znacznych upustów w opłatach za korzystanie z sieci trzem największym przewoźnikom w grupie – PKP Cargo, PKP Przewozy Regionalne i PKP Intercity. Dla PKP PLK oznaczało to pogorszenie wyniku finansowego, ale miało poprawić sytuację pozostałych spółek. Ceny za dostęp do infrastruktury pozostały nie zmienione dla innych operatorów, co oznaczało dla nich pogorszenie warunków konkurencji. Z drugiej strony wydaje się, że pomimo uspustów PKP PR nadal nie będą w stanie spłacać całości należności. Rozwiązanie więc miało charakter doraźny, gdyż problemy fianansowe przewoźników przeniesione zostały na PKP PLK, które z braku wystarczających funduszy nie są w stanie modernizować sieci i stan infrastruktury ulega stałemu pogorszeniu.

Latem 2002 r. skierowano do Sejmu projekt nowej ustawy o transporcie kolejowym, który przewiduje między innymi zmianę zasad restrukturyzacji finansowej, wprowadzając ugodę restrukturyzacyjną wobec zobowiązań cywilnoprawnych polegającą na umorzeniu zobowiązania w całości lub w części, rozłożenie spłaty na raty lub odroczenie spłaty. Podniesiono dopuszczalną wysokość emisji obligacji oraz dotacje do przewozów regionalnych. Szacuje się, że obciążnie budżetu z tytułu pełnej rekompensaty kolejom regionalnym opłat podstawowych dostępu do infrastruktury kolejowej wynieść powinno około 700 mln zł. W myśl projektu ustawy samorządy na drodze przetargowej będą wybierały przewoźników do wykonania przewozów o charakterze służby publicznej, a następnie ustalą wielkość projektowanej dotacji jako sumę opłat podstawowych za dostęp do infrastruktury powiększoną o wskaźnik inflacji. Tak ustalona dotacja trafi do przewoźników kolejowych wyłonionych w drodze przetargu na podstawie zawartej z nimi umowy przez samorządy wojewódzkie. W przypadku dotacji mniejszej niż zgłoszona w ustalonym trybie do ustawy budżetowej przewoźnicy kolejowi będą mieli prawo zawiesić działalność na liniach deficytowych.

W projekcie ustawy ustalono także, że grunty wchodzące w skład linii kolejowych pozostające we władaniu PKP S.A., nie stanowiące własności skarbu państwa, jednostek samorządu terytorialnego lub PKP S.A., staną się własnością skarbu państwa za odszkodowaniem. Do tych gruntów przysługuje PKP S.A. prawo wieczystego użytkowania i prawo własności nieruchomości i innych urządzeń znajdujących się na tym gruncie. Projekt precyzuje ponato zasady funkcjonowania Funduszu Pracy.

III. Dokonując prostych porównań do statystyk europejskich okazuje się, że odbiegamy znacznie jeżeli chodzi o ilość pasażerokilometrów w transporcie lotniczym przypadających na jednego mieszkańca. Oznacza to, że w tej gałęzi tkwią spore rezerwy. Twierdzenie, że wzrosną przewozy pasażerów w transporcie lotniczym jest tym bardziej uzasadnione, że po wejściu do Unii zniesione zostaną ograniczenia w dostępie do naszego rynku. W chwili obecnej polski rynek usług lotniczych jest zdominowany przez LOT, który przez całą ubiegłą dekadę skutecznie ograniczał dostęp innych przewoźników. Nowy alians LOT z Lufthansą, w skład którego wchodzi także inny silny przewoźnik regionalny SAS, tylko utrwala przedstawioną sytuację. Szansą dla pasażerów oczekujących niższych cen i większej, bardziej atrakcyjnej oferty przewozowej jest wejście na polski rynek nisko budżetowych przewoźników takich, jak Ryanair czy Easyjet. To jednocześnie szansa na rozwój polskich portów lotniczych, które modernizowane w ostatnich latach nie są całkowicie wykorzystane.

Protekcjonistyczna w stosunku do linii lotniczych LOT polityka państwa wynikała z nieudolnych i spóźnionych prób ich prywatyzacji. W rezultacie źle zarządzany LOT, uwikłany w konsekwencje nieudanego sojuszu z upadłym Swissairem, pozostaje w istocie przedsiębiorstwem państwowym. Nie wypracował długofalowej strategii i nadal korzysta z pomocy państwa. Należy mieć świadomość, że po wejściu do Unii zabroniona zostanie pomoc państwa dla przewoźników lotniczych, zaś LOT zyska licznych konkurentów nie związanych porozumieniami kartelowymi. Sądzę, że należy w końcu zerwać ze stereotypem, że interes narodowy tożsamy jest z interesem LOT. W wyniku akcesji będziemy latać taniej, częściej i wygodniej, niekoniecznie samolotami LOT lub jego sojuszników.

IV. W tym momencie warto wrócić do wcześniejszej konstatacji. Pomimo 12 lat gospodarki rynkowej w Polsce nadal na transport zwykliśmy patrzeć przez pryzmat interesów przewoźników, a nie klientów usług transportowych. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej było ministerstwem PKP, PKS, LOT i innych przedsiębiorstw, w większości państwowych. Pomimo że część tych przedsiębiorstw upadła, zaś inna część została sprywatyzowana firmy transportowe nadal oczekują od państwa ochrony i protekcji. Czym jest bowiem powszechne utyskiwanie, że nie ma polityki transportowej, polityki morskiej, czy też polityki portowej państwa, jak nie nawoływaniem o dotacje i sybsydia dla poszczególnych branż. Tymczasem warto raz jeszcze przypomnieć, że interes przewoźników nie jest tożsamy z interesem ich klientów.

Bezpośrednio po zmianach politycznych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej zarówno konsumenci, jak i producenci zwrócili się w kierunku rynków zachodnich. Po okresie recesji, kraje Europy Środkowej weszły w fazę przyspieszonego rozwoju. Zachodni inwestorzy zyskali w tych krajach nie tylko nowe rynki zbytu produktów konsumpcyjnych, lecz także miejsca produkcji, charakteryzujące się tanią siłą roboczą. W sposób skokowy wzrósł przepływ gotowych wyrobów i półproduktów. Lokalizacja dużych montowni samochodów japońskich i koreańskich spowodowała wzrost dostaw drogą morską. Niestety polskie porty morskie nie wykorzystały reorientacji naszej gospodarki na zachód. Z obiektywnych przyczyn większa część zwiększonych obrotów handlowych przejęta została przez transport drogowy, zaś ładunki docierające drogą morską obsłużone zostały w większości przez porty zachodnioeuropejskie.

Porty europejskie wspierane przez rządy swych krajów zrealizowały szereg projektów, które dotyczyły połączeń z zapleczem. W sferze nowych form usług uruchomiono wahadłowe serwisy kolejowe i rzeczne. Służyć miały skróceniu czasu przewozu oraz podniesieniu ich niezawodności. W ostatniej dekadzie uruchomiono szereg połączeń intermodalnych z portów Europy Północno-Zachodniej. Przykładem jest tu także *Polzug* oferujący stałe połączenie szeregu miast w Polsce z portem w Hamburgu. Właśnie Hamburg zyskał w sposób szczególny na wzroście wymiany handlowej z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. Strategia rynkowa jaką obrał port w Hamburgu polegała na dążeniu do poszerzenia zaplecza za pomocą sieci połączeń kolejowych i terminali kontenerowych. Połączenia kolejowe stały się decydującym czynnikiem konkurencyjności Hamburga jako portu kontenerowego. W rezultacie port stał się aktywnym ogniwem łańcucha transportowego, oddziałując czynnie na kształtowanie sieci transportowej – krajowej i międzynarodowej.

Polskie porty morskie leżą wprawdzie na głównych szlakach tranzytowych Północ-Południe jednak brak autostrad, niewystarczająca sieć i niski standard dróg, słabo rozwinięty system transportu kombinowanego, brak centrów logistycznych, wysoki stopień zdekapitalizowania majątku trwałego portów wpłynęły niekorzystnie na ich aktualną pozycję konkurencyjną.

Należy odpowiedzieć na pytanie jaka, po wejściu Polski do Unii, jest szansa na skuteczną konkurencję portów polskich z portami niemieckimi, szczególnie z Hamburgiem. Szansa polskich portów morskich leży, moim zdaniem, w szybkiej poprawie dostępności do ich potencjalnego zaplecza. Polska od dawna posiada ambitne plany rozwoju infrastruktury transportwej. Trzeba jednak pamiętać, że są to inwestycje bardzo kapitałochłonne i w praktyce niemożliwe do całkowitego sfinansowania z budżetu państwa. Międzynarodowe instytucje finansowe z rezerwą podeszły do finansowania budowy autostrad płatnych w Polsce. Spowodowało to konieczność rewizji programu zakładającego niewielkie zaangażowanie państwa w to przedsięwzięcie. Ponadto należy liczyć się z tym, że państwa Europy Zachodniej, kierując się własnymi interesami, sprzyjać będą

rozwojowi infrastruktury transportowej w Polsce w korytarzach Wschód--Zachód.

Jak wcześniej stwierdziłem, przewidywane poszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej zaowocuje zwiększeniem obrotów handlowych oraz przewozów drogą morską również w tej części kontynentu. Jednak do poszerzenia udziału w obsłudze rynku przygotowują się porty niemieckie, mające znacznie lepszą pozycję wyjściową w stosunku do portów polskich. Ponadto w dobie gospodarki rynkowej porty polskie rywalizują o ładunki między sobą. Konflikt pomiędzy portami w Gdańsku i w Gdyni wskazuje na to, że w warunkach gospodarki rynkowej, walka konkurencyjna pomiędzy dwoma tak blisko położonymi portami jest trudna do uniknięcia. Z makroekonomicznego punktu widzenia przyjęcie wspólnej strategii działania w obliczu rosnącej konkurencji portów zachodnich (szczególnie niemieckich) wydaje się koniecznością. Ponadto ograniczenie wewnętrznej konkurencji na skutek porozumienia stworzyć powinno portom możliwość lepszej penetracji zaplecza.

Próbując dokonać, skróconego z konieczności, podsumowania problemów stojących przed polskimi przedsiębiorstwami transportowymi w procesie dostosowania do warunków UE można stwierdzić, szanse są nie mniejsze niż zagrożenia. Nieunikniona będzie wzmożona konkurencja zarówno ze strony przewoźników ze „starych" krajów Unii, jak i z krajów które podobnie jak Polska do Unii kandydują. Konkurencja zweryfikuje rynek usług transportowych, na którym pozostaną przewoźnicy uczciwi, kompetentni i nowocześni. Nie ulega wątpliwości, że na poszerzeniu Unii skorzystają klienci usług transportowych, którzy będą mieli bogatszą ofertę, większy wybór i bardziej profesjonalną obsługę.